

25/3/A/2007

WYROK

z dnia 12 marca 2007 r.

Sygn. akt K 54/05*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Marek Mazurkiewicz – przewodniczący

Jerzy Ciemniewski

Zbigniew Cieślak

Wojciech Hermeliński

Janusz Niemcewicz – sprawozdawca,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 12 marca 2007 r., wniosku Rady Miejskiej w Łodzi o zbadanie zgodności:

art. 87 ust. 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717, ze zm.) z art. 2, art. 7, art. 16, art. 21, art. 31 ust. 3, art. 64, art. 165 w związku z art. 163, art. 167 Konstytucji, z preambułą Konstytucji w zakresie, w jakim preambuła odnosi się do zasady współdziałania władz, zasady pomocniczości oraz do wymogu skuteczności i rzetelności działania instytucji publicznych, oraz z art. 3 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego,

o r z e k a:

Art. 87 ust. 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717, z 2004 r. Nr 6, poz. 41 i Nr 141, poz. 1492, z 2005 r. Nr 113, poz. 954 i Nr 130, poz. 1087 oraz z 2006 r. Nr 45, poz. 319 i Nr 225, poz. 1635) jest zgodny:

a) z preambułą Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie, w jakim wyraża ona zasadę współdziałania władz, zasadę pomocniczości oraz wymóg skuteczności i rzetelności działania instytucji publicznych,

b) z art. 2, art. 7, art. 16, art. 21, art. 31 ust. 3, art. 64, art. 165 w związku z art. 163 i art. 167 Konstytucji,

c) z art. 3 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 oraz z 2006 r. Nr 154, poz. 1107).

UZASADNIENIE

* Sentencja została ogłoszona dnia 19 marca 2007 r. w Dz. U. Nr 48, poz. 326.

I

1. Pismem z 10 grudnia 2004 r. Rada Miejska w Łodzi wystąpiła do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie, że art. 87 ust. 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.; dalej: ustawa z 27 marca 2003 r.) jest niezgodny z:

- 1) art. 2 i art. 7 Konstytucji,
- 2) art. 31 ust. 3 i art. 32 Konstytucji,
- 3) art. 21 i art. 64 Konstytucji,
- 4) art. 16 i art. 165 w związku z art. 163 Konstytucji,
- 5) art. 167 Konstytucji,
- 6) preambułą Konstytucji w zakresie, w jakim preambuła odnosi się do zasady współdziałania władz, zasady pomocniczości oraz do wymogu skuteczności i rzetelności działania instytucji publicznych,
- 7) art. 3 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego.

Wnioskodawca zwrócił uwagę, że zgodnie z zaskarżonym przepisem obowiązujące w dniu wejścia w życie ustawy miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego uchwalone przed 1 stycznia 1995 r. zachowują moc do czasu uchwalenia nowych planów, jednak nie dłużej niż do 31 grudnia 2003 r. Na mocy tego przepisu z dniem 1 stycznia 2004 r. utracił moc miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego miasta Łodzi z 1993 r. W ocenie wnioskodawcy znaczenie zaskarżonego przepisu nie jest jasne. W szczególności pojawia się wątpliwość, czy uchylenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego następuje jedynie na przyszłość, czy także z mocą wsteczną i czy wraz z utratą mocy obowiązującej planu nastąpiło uchylenie skutków planów wywołanych przez te akty uprzednio, tj. w okresie ich obowiązywania w stosunku do różnych podmiotów i obszarów.

W ocenie wnioskodawcy samodzielność gminy, zagwarantowana przepisami art. 163 i art. 165 Konstytucji oznacza zakaz naruszania konstytucyjnych praw podmiotowych przysługujących gminom na podstawie ustawy, chyba że naruszenie takie jest uzasadnione ważnym interesem publicznym i dokonywane w imię innych, istotniejszych wartości konstytucyjnych i z zachowaniem zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji). W myśl obowiązujących ustaw planowanie i zagospodarowanie przestrzenne należy do zadań własnych gminy. Uchylić lub zmienić plan ma prawo jedynie organ, który go uchwalił. Uchylenie zaskarżonym przepisem miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego bez wnikania w kształt samych planów stanowiło akt ingerencji w samodzielność gminy, a w szczególności w sferę jej władztwa planistycznego i przekreśliło dotychczasowy dorobek legislacyjny wspólnot lokalnych. Konstytucyjnie gwarantowana samodzielność gminy została pogwałcona, ponieważ decyzje o deregulacji zagospodarowania przestrzennego *in concreto*, odnośnie do wielu obszarów podlegających reżimowi licznych planów miejscowych oraz odnośnie do niezliczonych przedmiotów własności w setkach gmin, podjął Sejm, który nie ma takich uprawnień w dziedzinie zagospodarowania przestrzennego. Ingerencja ta nie jest zgodna z zasadą proporcjonalności i stanowi naruszenie art. 7 Konstytucji, a także filozofii państwa pomocniczego.

Według wnioskodawcy konsekwencją uchylenia planu jest drastyczne ograniczenie możliwości gminy w zakresie wykonywania zadań policyjnych – przede wszystkim w sferze ochrony ładu przestrzennego, a także licznych wartości chronionych ustawami szczegółowymi, takich jak dziedzictwo kulturowe i krajobraz, a także ochrony własności prywatnej przed naruszeniami. Doszło do dewastacji ochronnej i policyjnej funkcji administracji publicznej w bardzo szerokim zakresie ustawodawstwa materialnego. Gminy

utraciły ponadto możliwość realizacji licznych przedsięwzięć inwestycyjnych, a liczne rozpoczęte inwestycje musiały zostać zawieszono, co doprowadziło do poważnego zaburzenia procesów gospodarczych. Powstały stan uniemożliwia władzom gminy realizację zadań publicznych, o których mówi się w art. 7 ustawy o samorządzie gminnym. Tym samym poważnie zostało ograniczone prawo gminy do kierowania i zarządzania sprawami publicznymi na własną odpowiedzialność w interesie mieszkańców wspólnoty lokalnej, co prowadzi do naruszenia art. 16 Konstytucji oraz art. 3 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego. Zdaniem wnioskodawcy, zaskarżony przepis narusza ponadto zasadę adekwatności wyrażoną w art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji. Na ogromną i bardzo kosztowną operację zmiany podstaw prawnych zagospodarowania przestrzennego w setkach gmin nie przewidziano bowiem żadnych dodatkowych środków finansowych. Wnioskodawca zwrócił także uwagę na inne konsekwencje finansowe zaskarżonego przepisu. Z jednej strony gmina nie będzie mogła uzyskać należnych jej w normalnym trybie dochodów z tytułu wzrostu wartości określonych nieruchomości (renta planistyczna). Z drugiej strony art. 87 ust. 3 zablokował wielu gminom możliwość korzystania z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej, ponieważ finansowane przez nią projekty muszą być oparte na obowiązującym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

Wnioskodawca wyraża pogląd, że przy uchyleniu planów zagospodarowania przestrzennego niezbędne jest przyjęcie szczegółowych przepisów przejściowych, w tym przepisów intertemporalnych oraz proceduralnych, a także przepisów o charakterze materialnoprawnym oraz postanowień o charakterze odszkodowawczym. Tymczasem ustawodawca nie zamieścił przepisów przejściowych, co uzasadnia zarzut naruszenia zasad przyzwoitej legislacji wynikających z art. 2 Konstytucji.

Wnioskodawca zarzuca, że zaskarżony przepis narusza prawa nabyte oraz skutkuje ograniczeniem prawa własności (art. 21 i art. 64 Konstytucji). Uchylone zaskarżonym przepisem plany zagospodarowania przestrzennego zrodziły w przeszłości określone skutki prawne, m.in. wyznaczając treść prawa własności. W momencie utraty mocy obowiązującej planu większość ograniczeń własności znika, a z drugiej strony treść prawa własności właścicieli nieruchomości sąsiednich gwałtownie się zmienia. Żadne ustalenia dotyczące przeznaczenia gruntu nie obowiązują, co prowadzi do wniosku, że przy wydawaniu pozwoleń na budowę bierze się pod uwagę wymagania wynikające z ustaw szczegółowych oraz z art. 61 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W konsekwencji nieruchomość może albo być zabudowana w sposób dowolny albo zabudowanie nieruchomości będzie możliwe dopiero po uchwaleniu nowych planów zagospodarowania przestrzennego. Wartość jednych nieruchomości spadła, a innych – wzrosła.

Wnioskodawca stwierdza, że plany zagospodarowania przestrzennego stanowią podstawę planowania działań przez obywateli. Uchylenie planów zagospodarowania przestrzennego narusza zasadę ochrony interesów w toku (art. 2 Konstytucji). Zaskarżony przepis prowadzi też do naruszenia zasady równości, bo w porównywalnym stanie faktycznym sytuacja dwóch właścicieli nieruchomości może zostać drastycznie zróżnicowana przez fakt, że jedna z nich znajduje się na terenie objętym planem, którego moc została wygaszona.

W ocenie wnioskodawcy z zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa wynika, że władze publiczne powinny mieć czas na dostosowanie się do zmienionych regulacji. Tymczasem uchwalenie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w terminie określonym w ustawie było niemożliwe wobec złożoności procedury uchwalania tych planów.

W ocenie wnioskodawcy ustawodawca postanowił w 2003 r. przeforsować swoje racje, nie biorąc pod uwagę argumentów przedstawianych przez stronę samorządową Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz przez ogólnopolskie organizacje samorządu terytorialnego.

2. Postanowieniem z 9 lipca 2005 r., sygn. Tw 56/04, Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania biegu wnioskowi w zakresie dotyczącym stwierdzenia niezgodności art. 87 ust. 3 ustawy z art. 32 Konstytucji. W uzasadnieniu postanowienia Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może wnieść wniosek w sprawach dotyczących interesu publicznego – dobra wspólnego, ale nie sprawach interesów indywidualnych. Argumentacja przedstawiona we wniosku jednoznacznie wskazuje na brak powiązania z interesem prawnym organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Postanowieniem z 28 listopada 2005 r., Trybunał Konstytucyjny postanowił nie uwzględnić wniesionego zażalenia.

3. Pismem z 8 grudnia 2006 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny, który wniósł o stwierdzenie, że zaskarżony art. 87 ust. 3 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym: 1) jest zgodny z art. 2, art. 7, art. 16, art. 21 ust. 1 i art. 165 w związku z art. 163 i art. 31 ust. 3 Konstytucji, a także z preambułą Konstytucji w zakresie, w jakim preambuła odnosi się do zasady współdziałania władz i zasady pomocniczości, oraz z art. 3 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego; 2) nie jest niezgodny z art. 21 ust. 2, art. 64 i art. 167 Konstytucji.

W uzasadnieniu stanowiska zauważono, że nieuprawnione są zawarte we wniosku Rady Miejskiej w Łodzi zarzuty, iż możliwa jest taka interpretacja art. 87 ust. 3 zakwestionowanej ustawy, która uzasadniałaby stanowisko, że wraz z utratą mocy miejscowych planów zagospodarowania nastąpiło uchYLENIE skutków powstałych w okresie ich obowiązywania przed 1 stycznia 1995 r. Zdaniem Prokuratora Generalnego powołany przepis wyznacza tylko nieprzekraczalny termin obowiązywania planów, co nie oznacza, że zniweczone zostały wcześniejsze zdarzenia prawne i faktyczne, powstałe na podstawie tych planów.

Za nieuprawniony uznano również pogląd wnioskodawcy, zgodnie z którym uchYLENIE mocą art. 87 ust. 3 ustawy planów zagospodarowania nastąpiło z naruszeniem zasady legalizmu. Zestawienie treści art. 94 i art. 87 ust. 2 Konstytucji daje podstawę do stanowiska, że brak jest podstaw do traktowania uchwał samorządu terytorialnego – będących aktami prawa miejscowego – inaczej niż innych aktów podustawowych, które zostały wydane na podstawie konkretnych upoważnień ustawowych. Pozwala to przyjąć, że akty prawa miejscowego, w tym uchwały dotyczące planów zagospodarowania, mają charakter wykonawczy i powinny mieścić się w granicach ustawowych upoważnień oraz być zgodne z obowiązującym ustawodawstwem. Ustawodawca, uchylając ustawę z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, był zatem konstytucyjnie legitymowany do wypowiedzenia się w kwestii obowiązywania „starych” planów zagospodarowania w nowym stanie prawnym. Potwierdza to praktyka ustawodawcza w zakresie kolejnych nowelizacji odpowiednich ustaw o zagospodarowaniu, w których ustawodawca zawsze określał swój stosunek do planów uchwalonych w okresie przed stosowaną zmianą stanu prawnego. W tej sytuacji zarzut naruszenia art. 7 Konstytucji jest niezasadny.

Prokurator Generalny nie podzielił również zarzutu, że zaskarżony art. 87 ust. 3 ustawy niekonstytucyjnie oddziałuje na samodzielność jednostek samorządu terytorialnego. Samodzielność ta nie ma – w aspekcie wykonywania zadań publicznych – charakteru absolutnego. Jednostki te muszą działać w ramach ustaw, a ustawodawca może zgodnie z

zasadą proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji) ingerować w tę swobodę. Wyrazem dopuszczalnej konstytucyjnie ingerencji jest unormowanie art. 87 ust. 3 zakwestionowanej ustawy. Wynika to stąd, że ustawodawca utrzymał w mocy plany uchwalone na podstawie ustawy z 1994 r., a uchylił tylko te plany, które zostały uchwalone na podstawie odpowiednich ustaw z lat poprzednich. Proces „wygaszania” starych planów rozpoczęto w 1995 r. Proces ten nie powoduje jednak niemożności realizacji dotychczasowych zamierzeń inwestycyjnych, lecz tylko poddaje je nowym procedurom. W tej sytuacji zarzut naruszenia samodzielności gminy chronionej przez art. 16 i art. 167 Konstytucji oraz art. 3 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego nie znajduje uzasadnienia.

Zaskarżony art. 87 ust. 3 ustawy nie narusza również art. 21 i art. 64 Konstytucji. W piśmie zauważono, że powołany przez wnioskodawcę jako wzorzec kontroli art. 21 ust. 2 Konstytucji nie pozostaje w żadnej relacji do zaskarżonego przepisu ani jego skutków, ponieważ odnosi się do wyłączenia, które Konstytucja reguluje autonomicznie. Z kolei art. 64 Konstytucji odnosi się tylko do tych podmiotów, które są adresatami konstytucyjnych wolności i praw, a więc nie do podmiotów prawa publicznego, którymi są jednostki samorządu terytorialnego. Odnosząc się natomiast do konstytucyjności kwestionowanej regulacji z punktu widzenia jej zgodności z art. 21 ust. 1 i art. 165 Konstytucji, Prokurator Generalny zauważył, że „wygaszanie” planów zagospodarowania zostało rozpoczęte od 1995 r., a więc jednostki samorządowe miały czas na uchwalenie ładu przestrzennego na terenie swego działania.

4. 31 października 2006 r. stanowisko Sejmu przedstawił Marszałek, który wniósł o stwierdzenie zgodności art. 87 ust. 3 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z art. 2, art. 7, art. 16, art. 21, art. 31 ust. 3, art. 64 i art. 165 w związku z art. 163 oraz art. 167 Konstytucji.

W uzasadnieniu stanowiska podkreślono, że brak jest podstaw do twierdzenia, iż kwestionowana ustawa narusza zasadę samodzielności gminy. Wynika to stąd, że samodzielność gminy wyznacza obowiązujące ustawodawstwo, w tym regulujące zasady ładu przestrzennego. Ustawodawca ma zatem prawo wprowadzać odpowiednie zmiany w zasadach tworzenia tego ładu, co czyni kwestionowany art. 87 ust. 3 ustawy. Przepis ten zachowuje samodzielność gmin w opracowywaniu planów miejscowych w określonym czasie. Nałożone w tym zakresie mocą ustawy na gminy obowiązki nie mogą być traktowane jako ograniczenia ich praw podmiotowych, ponieważ gminy jako podmioty prawa publicznego nie mogą być nosicielami takich praw. Zwrócono przy tym uwagę, że kwestionowana regulacja nie wstrząsnęła prawomocnych decyzji administracyjnych wydanych przed 1 stycznia 2004 r.

W piśmie zwrócono także uwagę, że zakres funkcji ochronnej planów miejscowych nie może być niezmienny. Dokonywane przez ustawodawcę zmiany mogą mieć wpływ na sposób wykonywania prawa własności. Kwestionowana ustawa zapewnia jednak w art. 6 ust. 2 gwarancje, które umożliwiają ochronę interesów prawnych uprawnionych podmiotów. W tej sytuacji bezzasadny jest również zarzut, że art. 87 ust. 3 ustawy może stanowić przesłankę niekonstytucyjnego ograniczenia praw właścicielskich.

Kwestionowany przepis nie narusza również art. 3 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego. Zgodnie z tym przepisem społeczności lokalne realizują przysługujące im prawo i zdolność do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych w granicach określonych prawem.

Na rozprawie 12 marca 2007 r. przedstawiciel wnioskodawcy przedłożył Trybunałowi opinię Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka z 27 lutego 2007 r. i wniósł o jej dopuszczenie w sprawie.

Skład orzekający postanowił dopuścić przedłożoną opinię i zarządził przerwę w rozprawie, umożliwiając pozostałym uczestnikom postępowania zapoznanie się z jej treścią.

Po przerwie wnioskodawca podtrzymał stanowisko zajęte uprzednio na piśmie, zwracając uwagę na szczególny charakter planów zagospodarowania przestrzennego w hierarchii źródeł powszechnie obowiązującego prawa. Podkreślił, że plany, jako akty prawa miejscowego, są aktami prawo tworzącymi. Akty te nie są tylko uszczegółowieniem odpowiednich ustaw, lecz zawierają samoistne normy prawne. To znaczy, że plan zagospodarowania przestrzennego nie jest zwykłym źródłem prawa, ponieważ oprócz norm przeniesionych z ustaw zawiera też normy prawne na podstawie woli własnej gmin, które zostały uprawnione do uchwalania planów. Ustawodawca, uchylając mocą art. 87 ust. 3 zaskarżonej ustawy uchwalone już plany w całej Polsce, doprowadził do centralizacji zarządzania i dezintegracji tego planowania, albowiem dzisiaj to już nie plany zagospodarowania są aktami ustanawiającymi zasady gospodarki przestrzennej, lecz ustawy działowe. Wnioskodawca przyznał jednak, że gdyby nie uchwalono zaskarżonego przepisu plany zagospodarowania przestrzennego utraciłyby moc w tej samej dacie, na podstawie przepisów ustawy wcześniejszej.

Uczestnicy postępowania podtrzymali swoje stanowiska pisemne.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Konstytucja ściśle określa zakres zdolności wnioskowej przysługującej jednostkom samorządu terytorialnego w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym. W świetle art. 191 wymienionego aktu prawnego, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mogą występować do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskami o zbadanie zgodności aktów normatywnych z aktami wyższego rzędu, jeżeli kwestionowany akt dotyczy spraw objętych ich zakresem działania. W sprawach, których dotyczą wnioski z wniosków organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, Trybunał Konstytucyjny nie może rozpatrywać zarzutów o naruszenie praw i interesów podmiotów prywatnych w zakresie, w jakim sprawy te wykraczają poza zakres działania jednostek samorządu terytorialnego. W rozpoznawanej sprawie niektóre zarzuty podniesione przez wnioskodawcę dotyczą nie tylko zagadnień objętych zakresem działania gmin, ale również – praw i interesów podmiotów prywatnych, tak więc wykraczają poza zakres działania rad gmin. Biorąc pod uwagę przedstawione unormowania konstytucyjne, Trybunał Konstytucyjny zbadał zgodność zaskarżonych przepisów z wzorcami wskazanymi przez wnioskodawcę tylko w takim zakresie, w jakim wzorce te odnoszą się do gmin. Poza zakresem rozważań Trybunału Konstytucyjnego pozostała natomiast kwestia zgodności zaskarżonych przepisów ze wskazanymi wzorcami w zakresie, w jakim wzorce te mają zastosowanie do podmiotów prywatnych.

2. Ocena zasadności przedstawionych zarzutów wymaga zwięzłego przedstawienia ewolucji unormowań dotyczących zagospodarowania i planowania przestrzennego w ostatnich latach. Do końca 1994 r. zagadnienia te normowała ustawa z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1989 r. Nr 17, poz. 99, Nr 34, poz. 178 i Nr 35, poz. 192, z 1990 r. Nr 34, poz. 198 i Nr 87, poz. 505 oraz z 1993 r. Nr 47, poz. 212; dalej: ustawa z 12 lipca 1984 r.). Z dniem 1 stycznia 1995 r. weszła w życie ustawa z dnia 7 lipca

1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139, ze zm.; dalej: ustawa z 7 lipca 1994 r.). Ustawa ta miała na celu dostosowanie przepisów o zagospodarowaniu i planowaniu przestrzennym do nowych założeń ustrojowych. Akt ten uchylił ustawę z 12 lipca 1984 r. oraz uchwalone na jej podstawie założenia do planów regionalnych i plany regionalne. Ustawa z 7 lipca 1994 r. w pierwotnym brzmieniu stanowiła w art. 67:

„1. Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, obowiązujące w dniu wejścia w życie ustawy, tracą moc po upływie 5 lat od dnia jej wejścia w życie, z zastrzeżeniem ust. 2.

2. Przepisu ust. 1 nie stosuje się do terenów objętych zmianami miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, dokonanyymi na zasadach określonych w ustawie.

3. Przed utratą mocy planów, o której mowa w ust. 1, rada gminy jest obowiązana do uchwalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy”.

Ustawodawca przewidywał zatem pierwotnie pięcioletni okres na dostosowanie planów zagospodarowania przestrzennego do założeń ustawy z 7 lipca 1994 r. W tym okresie rady gminy miały obowiązek uchwalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Z dniem 1 stycznia 1999 r. miały utracić moc miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego obowiązujące w dniu wejścia w życie ustawy. Wymieniona data przez pięć lat wyznaczała horyzont czasowy dla działań organów gmin w dziedzinie planowania przestrzennego.

Art. 67 ust. 1 ustawy z 7 lipca 1994 r. był dwukrotnie zmieniany w czasie jego obowiązywania. Ustawa z dnia 22 grudnia 1999 r. o zmianie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 111, poz. 1279) przedłużyła okres, o którym mowa w tym przepisie, z 5 do 7 lat. Z kolei ustawa z dnia 21 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 154, poz. 1804) przedłużała okres, o którym mowa w art. 67 ust. 1 ustawy z 7 lipca 1994 r., z 7 do 8 lat. Zmiana ta weszła w życie z dniem ogłoszenia, tj. 29 grudnia 2001 r., z mocą od 1 stycznia 2002 r. Jednocześnie ustawodawca dodał wówczas, do analizowanego art. 67, ustęp 1a o następującej treści: „Jeżeli w terminie, o którym mowa w ust. 1, rada gminy uchwali studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy i przystąpi do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo jego zmiany, plan, o którym mowa w ust. 1, zachowuje ważność, w granicach objętych uchwałą, do czasu uchwalenia nowego planu, jednak nie dłużej niż przez 9 lat od dnia wejścia w życie ustawy”.

W rezultacie miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, obowiązujące w dniu wejścia w życie ustawy, miały utracić moc obowiązującą z dniem 1 stycznia 2003 r., jeżeli w tym terminie rada gminy nie uchwaliła studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy lub nie przystąpiła do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo jego zmiany. Jeżeli natomiast rada gminy uchwaliła studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy i przystąpiła do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo jego zmiany, plan miał zachowywać ważność, w granicach objętych uchwałą, do czasu uchwalenia nowego planu, jednak nie dłużej niż przez 9 lat od dnia wejścia w życie ustawy, a więc do 31 grudnia 2003 r.

W 2003 r. parlament uchwalił nową kompleksową regulację zagadnień planowania przestrzennego – ustawę z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Ustawa ta stanowi w art. 87:

„1. Studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz plany miejscowe uchwalone po dniu 1 stycznia 1995 r. zachowują moc.

2. Plany zagospodarowania przestrzennego województw uchwalone po dniu 1 stycznia 1999 r. zachowują moc.

3. Obowiązujące w dniu wejścia w życie ustawy miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego uchwalone przed dniem 1 stycznia 1995 r. zachowują moc do czasu uchwalenia nowych planów, jednak nie dłużej niż do dnia 31 grudnia 2003 r.

4. Sejmiki województw, które do dnia wejścia w życie ustawy nie uchwały planów zagospodarowania przestrzennego województwa, oraz gminy, które dotychczas nie sporządziły studium, sporządzą i uchwalą odpowiednio plany zagospodarowania przestrzennego województwa bądź studium, w terminie roku od dnia wejścia w życie ustawy, zgodnie z jej wymaganiami”.

Ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym weszła w życie 11 lipca 2003 r. Należy zwrócić uwagę, że 1 stycznia 2003 r. przed jej wejściem w życie utraciły moc obowiązującą (na podstawie art. 67 ust. 1 ustawy z 7 lipca 1994 r.) miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, obowiązujące w dniu wejścia w życie ustawy z 1994 r. w tych gminach, w których rada gminy nie uchwaliła studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, oraz w których rada gminy uchwaliła studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, ale nie przystąpiła do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo jego zmiany. Toteż unormowania zawarte w art. 87 ust. 3 odnoszą się wyłącznie do planów zagospodarowania przestrzennego uchwalonych przed 1 stycznia 1995 r. w tych gminach, w których rada gminy uchwaliła studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy i przystąpiła do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo jego zmiany. Art. 87 ust. 3 wyznacza identyczną jak wcześniejsze przepisy perspektywę czasową obowiązywania tych planów, a mianowicie okres do 31 grudnia 2003 r. Przepis zakwestionowany przez wnioskodawcę powtórzył zatem dotychczasowe rozwiązania, nie wprowadzając do nich zmian istotnych z punktu widzenia zarzutów przedstawionych przez Radę Miejską w Łodzi.

3. W pierwszej kolejności należy rozważyć znaczenie zakwestionowanych unormowań. Zdaniem wnioskodawcy treść zaskarżonego przepisu nie jest jasna i może prowadzić do rozmaitych interpretacji. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego brzmienie przepisu w żaden sposób nie upoważnia do przyjęcia wykładni, w myśl której utrata mocy obowiązującej miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego powoduje uchylenie skutków prawnych wywołanych przez te plany w przeszłości. Utrata mocy obowiązującej oznacza, że od 1 stycznia 2004 r. normy postępowania zawarte w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego przestały wiązać adresatów, a plan nie może być stosowany przez organy stosujące prawo przy wydaniu nowych aktów indywidualnych. W doktrynie prawa przyjmuje się, że nawet jeśli w indywidualnej sprawie „postępowanie wszczęto w okresie obowiązywania planu sprzed 1995 r., ale ostateczna decyzja nie zapadła przed 31.12.2003 r., to powstaje obowiązek zastosowania w sprawie ustaleń nowego planu, a na obszarach pozbawionych planu – obowiązek wydania decyzji o warunkach zabudowy z zastosowaniem art. 61 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym” (*Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2006, s. 578).

Rozważając znaczenie i konsekwencje zaskarżonego przepisu, należy zwrócić uwagę na regulacje dotyczące sytuacji, w której na danym obszarze nie ma miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę, że „ustawodawca, licząc się z realiami i mając na uwadze, że jeszcze przez długi czas gminy będą gospodarowały przestrzenią bez planów, wprowadza ograniczenia inwestowania na obszarach pozbawionych planów. Instrumentem prawnym ograniczającym dowolne

inwestowanie staje się obok przepisów szczególnych decyzja administracyjna” (Z. Niewiadomski, *Planowanie przestrzenne. Zarys systemu*, Warszawa 2003, s. 127). W razie braku planu określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, przy czym:

1) lokalizację inwestycji celu publicznego ustala się w drodze decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego;

2) sposób zagospodarowania terenu i warunki zabudowy dla innych inwestycji ustala się w drodze decyzji o warunkach zabudowy.

Inwestycja celu publicznego jest lokalizowana w drodze decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Z kolei zmiana zagospodarowania terenu w wypadku braku planu miejscowego, polegająca na budowie obiektu budowlanego lub wykonaniu innych robót budowlanych, a także zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części wymaga ustalenia warunków zabudowy w drodze decyzji administracyjnej. Wymóg ustalenia warunków zabudowy dotyczy również zmiany zagospodarowania terenu, która nie wymaga pozwolenia na budowę, z wyjątkiem tymczasowej, jednorazowej zmiany zagospodarowania terenu, trwającej do roku.

Podstawową zasadą, która określa sposób gospodarowania obszarami nieobjętymi miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, jest zasada dobrego sąsiedztwa, nakazująca uwzględnienie istniejącej zabudowy na działkach sąsiednich. Wydanie decyzji o warunkach zabudowy jest możliwe jedynie w wypadku łącznego spełnienia następujących warunków:

1) co najmniej jedna działka sąsiednia, dostępna z tej samej drogi publicznej, jest zabudowana w sposób pozwalający na określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy w zakresie kontynuacji funkcji, parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym gabarytów i formy architektonicznej obiektów budowlanych, linii zabudowy oraz intensywności wykorzystania terenu;

2) teren ma dostęp do drogi publicznej;

3) istniejące lub projektowane uzbrojenie terenu jest wystarczające dla zamierzenia budowlanego;

4) teren nie wymaga uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne albo jest objęty zgodą uzyskaną przy sporządzaniu miejscowych planów, które utraciły moc na podstawie art. 67 ustawy z 7 lipca 1994 r.;

5) decyzja jest zgodna z przepisami odrębnymi.

Jednocześnie ustawa wprowadziła pewne wyjątki od przytoczonych zasad dla niektórych rodzajów inwestycji i form zabudowy.

Postępowanie administracyjne w sprawie ustalenia warunków zabudowy można zawiesić na czas nie dłuższy niż 12 miesięcy od dnia złożenia wniosku o ustalenie warunków zabudowy. Wójt, burmistrz albo prezydent miasta podejmuje postępowanie i wydaje decyzję w sprawie ustalenia warunków zabudowy, jeżeli:

1) w ciągu dwóch miesięcy od dnia zawieszenia postępowania rada gminy nie podjęła uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego albo

2) w okresie zawieszenia postępowania nie uchwalono miejscowego planu lub jego zmiany.

Jeżeli wniosek o ustalenie warunków zabudowy dotyczy obszaru, w odniesieniu do którego istnieje obowiązek sporządzenia planu miejscowego, postępowanie administracyjne w sprawie ustalenia warunków zabudowy zawieszają się do czasu uchwalenia planu.

Nie można odmówić ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego ani ustalenia o warunkach zabudowy, jeżeli zamierzenie inwestycyjne jest zgodne z przepisami odrębnymi.

Regulację ustawową uzupełniają akty wykonawcze. Art. 61 ust. 6 ustawy z 27 marca 2003 r. stanowi, że minister właściwy do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej określi, w drodze rozporządzenia, sposób ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku planu miejscowego. Na podstawie tego przepisu minister infrastruktury wydał rozporządzenie z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1588).

Ustawa przewiduje również mechanizm umożliwiający realizację inwestycji celu publicznego w sytuacji, w której rada gminy nie uchwaliła studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, nie przystąpiła do jego zmiany albo, uchwalając studium, nie określiła w nim obszarów rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym i wojewódzkim, ujętych w planie zagospodarowania przestrzennego województwa lub w programach. W takim wypadku wojewoda wzywa radę gminy do uchwalenia studium lub jego zmiany w wyznaczonym terminie. Po bezskutecznym upływie tego terminu wojewoda sporządza miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego albo jego zmianę dla obszaru, którego dotyczy zaniechanie gminy, w zakresie koniecznym dla możliwości realizacji inwestycji celu publicznego, oraz wydaje w tej sprawie zarządzenie zastępcze. Przyjęty w tym trybie plan wywołuje takie skutki prawne jak miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.

4. Zarzuty przedstawione przez wnioskodawcę opierają się na założeniu, że obywatele i jednostki samorządu terytorialnego mogli oczekiwać, że miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego uchwalone przed 1 stycznia 1995 r. zachowają swoją moc bez ograniczeń czasowych, do czasu ich uchylenia lub zmiany przez właściwe rady gmin. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego regulacje prawne obowiązujące przed 11 lipca 2003 r. w żaden sposób nie uzasadniały takiego założenia. Decyzja o uchyleniu tych planów miejscowych została podjęta przez ustawodawcę w r. 1994 i wyrażona w art. 67 ust. 1 ustawy z 7 lipca 1994 r., ogłoszonej w Dzienniku Ustaw z 25 sierpnia 1994 r. Od tego czasu adresaci ustawy powinni byli układać swoje plany przy świadomości, że dotychczasowe miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego utracą moc najpóźniej 2 stycznia 2000 r. Żaden akt urzędowy organów władzy publicznej nie usprawiedliwiał oczekiwania trwałości tych planów. Dwukrotne przesunięcie terminu utraty mocy obowiązującej miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego nie mogło uzasadniać oczekiwania, że plany zachowają moc obowiązującą przez jeszcze dłuższy okres, a jedynie zmieniało perspektywę czasową układania działań w oparciu o obowiązujące plany. Ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie wpłynęła na uzasadnione oczekiwania adresatów ukształtowane na gruncie przepisów obowiązujących przed dniem jej wejścia w życie i dotyczące czasu obowiązywania miejscowych planów zagospodarowania uchwalonych przed 1 stycznia 1995 r.

Wnioskodawca zwraca uwagę, że rządowy projekt ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przewidywał pierwotnie, że miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego uchwalone przed 1 stycznia 1995 r. utracą moc po upływie 18 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, a jeżeli rada gminy uchwaliła studium – miały zachować moc do 31 grudnia 2004 r. Nie można wykluczyć, że w pewnych sytuacjach treść projektu ustawy może mieć znaczenie dla oceny zasadności oczekiwań podmiotów prawa ukształtowanych na gruncie dotychczasowych przepisów, jednakże w ocenie Trybunału Konstytucyjnego w rozpoznawanej sprawie sam fakt wniesienia projektu o przedstawionej wyżej treści nie uzasadniał oczekiwań co do przedłużenia mocy obowiązującej planów zagospodarowania przestrzennego.

Adresaci norm prawnych powinni byli mieć świadomość tymczasowości miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego sprzed 1995 r. i decydować o swych sprawach w oparciu o założenie, że plany te utracą moc z dniem określonym przez ustawodawcę. Nie można zgodzić się z poglądem wnioskodawcy, że podstawę podejmowania decyzji stanowiło założenie o przedłużeniu czasu obowiązywania tych planów. W opisanym kontekście, w roku 2003, to właśnie kolejne przedłużenie czasu obowiązywania wymienionych planów, postulowane przez wnioskodawcę, przeciwstawiałoby się usprawiedliwionym oczekiwaniom podmiotów prawa.

W ocenie wnioskodawcy ze względu na skomplikowaną procedurę uchwalania planów zagospodarowania przestrzennego nie było możliwe uchwalenie tych planów w terminie określonym w ustawie. W myśl przepisów ustawy uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego musi zostać poprzedzone sporządzeniem studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Studium nie jest aktem prawa miejscowego, ale jego ustalenia są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Rada gminy może podjąć uchwałę z własnej inicjatywy lub na wniosek wójta, burmistrza albo prezydenta miasta. Przed podjęciem uchwały wójt, burmistrz albo prezydent miasta wykonuje analizy dotyczące zasadności przystąpienia do sporządzenia planu i stopnia zgodności przewidywanych rozwiązań z ustaleniami studium, przygotowuje materiały geodezyjne do opracowania planu oraz ustala niezbędny zakres prac planistycznych. Następnie wójt, burmistrz albo prezydent miasta przystępuje do sporządzenia projektu planu. Procedura sporządzania projektu planu obejmuje m.in. rozpatrywanie wniosków, a następnie uwag obywateli do projektu, zasięganie opinii określonych podmiotów, dokonywanie uzgodnień z organami wymienionymi w ustawie, a także uzyskanie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne. Procedurę kończy uchwalenie planu przez radę gminy. Jeżeli rada gminy stwierdzi konieczność dokonania zmian w przedstawionym do uchwalenia projekcie planu miejscowego, w tym także w wyniku uwzględnienia uwag do projektu planu, wymienione czynności ponawia się w zakresie niezbędnym do dokonania tych zmian. Koszty sporządzenia planu miejscowego obciążają co do zasady budżet gminy, jednak w pewnych wypadkach koszty te obciążają budżet państwa, województwa lub powiatu albo inwestora realizującego inwestycję celu publicznego. Nie podlega dyskusji, że procedura uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest złożona i czasochłonna, a w praktyce szczególne trudności mogą wiązać się z istnieniem przeciwstawnych interesów zainteresowanych mieszkańców i osób prawnych. Trybunał Konstytucyjny, biorąc pod uwagę dziewięcioletni termin dostosowawczy, nie podziela jednak poglądu wnioskodawcy o niemożliwości uchwalenia planów w terminie określonym przez ustawodawcę.

5. Z punktu widzenia rozpoznawanej sprawy istotne znaczenie mają obowiązujące w polskim systemie prawnym zasady określające konsekwencje uchylenia aktów normatywnych. Utrata mocy obowiązującej przez ustawę pociąga za sobą – co do zasady – utratę mocy obowiązującej aktów normatywnych wydanych na jej podstawie. Dotyczy to zarówno rozporządzeń, jak i aktów prawa miejscowego opartych na normach kompetencyjnych zwartych w danej ustawie. Po wejściu w życie nowej ustawy należy na jej podstawie ustanowić nowe unormowania podstawowe, zgodnie z założeniami nowej ustawy. Ponieważ utrata mocy obowiązującej przez akty normatywne wydane na podstawie ustawy może wywołać negatywne konsekwencje, ustawodawca może jednak przedłużyć obowiązywanie tych aktów. Takie rozwiązanie ma w założeniu charakter tymczasowy, jego celem jest ułatwienie przejścia do nowej regulacji prawnej. Z drugiej strony utrata mocy obowiązującej przez akt normatywny nie ma wpływu na akty

stosowania prawa wydane na podstawie uchylonego aktu prawodawczego. O ile prawodawca nie postanowi inaczej, skutki prawne wywołane przez akty stosowania prawa wydane na podstawie aktu prawodawczego przed jego uchyceniem pozostają – co do zasady – niezmienione po jego uchyceniu.

Zakwalifikowanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego do aktów normatywnych budzi wątpliwości w doktrynie, która zwraca uwagę, że akty te zawierają nie tylko ogólne normy prawne, ale również szczegółowe postanowienia dotyczące konkretnych nieruchomości. W ocenie niektórych autorów plany te są aktami stosowania prawa (zob. Z. Niewiadomski, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2004, s. 110). Należy jednak zauważyć, że ustawa uznaje miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego za akty prawa miejscowego. W tym kontekście utrata mocy obowiązującej planów zagospodarowania przestrzennego uchwalonych przed 1 stycznia 1995 r. stanowi naturalną konsekwencję uchycenia ustaw stanowiących podstawę ich uchwalenia.

6. Konstytucja przyjmuje w preambule zasadę pomocniczości. W myśl tej zasady państwo nie powinno wykonywać zadań, które mogą być wykonywane w sposób bardziej efektywny przez mniejsze wspólnoty obywateli. Zgodnie z art. 166 Konstytucji zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne. Nie podlega dyskusji, że jednostki samorządu terytorialnego powinny mieć rozległe kompetencje w dziedzinie zapewniania ładu przestrzennego na swych terytoriach. Z drugiej strony utrzymywanie ładu przestrzennego oprócz wymiaru lokalnego ma również wymiar ogólnokrajowy i w tym zakresie należy do państwa. Polityka przestrzenna i planowanie przestrzenne muszą być prowadzone wielopoziomowo na poszczególnych szczeblach samorządu terytorialnego oraz na szczeblu centralnym. Do ustawodawcy należy w szczególności stworzenie odpowiednich ram prawnych, które z jednej strony zapewnią niezbędną samodzielność jednostkom samorządu terytorialnego w dziedzinie planowania przestrzennego i umożliwią skuteczne zaspokajanie potrzeb mieszkańców tych jednostek, a z drugiej strony zapewnią przestrzeganie podstawowych wartości konstytucyjnych oraz ochronę interesów ogólnonarodowych. Ustawodawca, określając kompetencje jednostek samorządu terytorialnego w dziedzinie ładu przestrzennego, musi zatem starannie wyważyć interesy ogólnokrajowe i interesy lokalne oraz rozdzielić kompetencje poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego i administracji rządowej.

W myśl art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym, zadania własne obejmują m.in. sprawy ładu przestrzennego i gospodarki terenami. Zgodnie z art. 4 ustawy z 7 lipca 1994 r. ustalanie przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu należało do zadań własnych gminy. Z kolei, w świetle art. 3 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, z wyjątkiem morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz terenów zamkniętych, należy do zadań własnych gminy. Prowadzenie zaś, w granicach swojej własności rzeczowej, analiz i studiów z zakresu zagospodarowania przestrzennego – odnoszących się do obszaru powiatu i zagadnień jego rozwoju – należy do zadań samorządu powiatu. Kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej w województwie, w tym uchwalanie planu zagospodarowania przestrzennego województwa, należy do zadań samorządu województwa. Kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej państwa, wyrażonej w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, należy do zadań Rady Ministrów.

Należy również zwrócić uwagę, że jednostki samorządu terytorialnego nie mogą działać w sposób dowolny, ale muszą wykonywać swoje zadania dla dobra całej wspólnoty samorządowej. W tym celu jednostki samorządu terytorialnego muszą aktywnie wykorzystywać swoje kompetencje. Do ustawodawcy należy stworzenie odpowiednich mechanizmów nadzoru nad samorządem terytorialnym sprawowanego w oparciu o kryterium legalności, a także ram prawnych zapewniających optymalną realizację zadań przez jednostki tego samorządu. W tym kontekście należy zauważyć, że dawniej ustawa z 7 lipca 1994 r., a obecnie ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przyjmuje zasadę fakultatywności planów zagospodarowania przestrzennego. Gminy określają, dla jakich obszarów zostaną sporządzone takie plany, przy czym przepisy szczególne nakazują w pewnych wypadkach sporządzenie planów. Szerokie władztwo planistyczne nie może być wykorzystywane w sposób dowolny, ale musi służyć dobru wspólnoty samorządowej. Rada gminy ma obowiązek podjęcia działań niezbędnych dla realizacji tego dobra.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego zaskarżony przepis nie wykracza poza zakres swobody regulacyjnej wyznaczonej ustawodawcy przez zasadę pomocniczości. Biorąc pod uwagę dziewięcioletni termin dostosowania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego do nowych unormowań oraz zakres zadań i kompetencje gminy w dziedzinie planowania przestrzennego, należy stwierdzić, że negatywne konsekwencje sytuacji, w której rada gminy w ciągu 9 lat od 1 stycznia 1995 r. do 31 grudnia 2004 r. nie zastąpiła wcześniejszych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego nowymi planami, obciążają przede wszystkim gminy. Dopuszczenie przez gminy do powstania negatywnych skutków w związku z utratą mocy obowiązującej przez miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego narusza obowiązek działania dla dobra wspólnoty samorządowej. Do ustawodawcy należy natomiast stworzenie odpowiednich mechanizmów prawnych, które przy poszanowaniu zasady samodzielności gmin, stymulowałyby realizację wymienionych zadań. Trybunał Konstytucyjny pragnie w tym miejscu stwierdzić na marginesie, że podziela pogląd wnioskodawcy, iż brak takich mechanizmów w ustawie z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym należy ocenić negatywnie.

7. Zdaniem wnioskodawcy ustawodawca naruszył zasadę zaufania do państwa i do prawa oraz zasadę przyzwoitej legislacji, wynikające z art. 2 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie przypominał znaczenie zasady ochrony zaufania jednostki do państwa i do stanowionego przez nie prawa. Zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego „zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa opiera się na pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne; umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą. Jednostka winna mieć możliwość określenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie systemu jak też oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny. Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia więc przewidywalność działań organów państwa, a także prognozowanie działań własnych” (wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., sygn. P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138, s. 690). Prawodawca narusza wartości znajdujące się u podstaw omawianej zasady, „wtedy, gdy jego rozstrzygnięcie jest dla jednostki zaskoczeniem, bo w danych okolicznościach nie mogła go przewidzieć, szczególnie zaś wtedy, gdy przy jego podejmowaniu prawodawca mógł przypuszczać, że gdyby jednostka przewidywała zmianę prawa, byłaby inaczej zadecydowała o swoich sprawach” (tamże, s.

690-691). Badając zgodność aktów normatywnych z wymienioną zasadą „należy ustalić, na ile oczekiwanie jednostki, że nie narazi się ona na prawne skutki, których nie mogła przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań, są usprawiedliwione. Jednostka musi zawsze liczyć się z tym, że zmiana warunków społecznych lub gospodarczych może wymagać nie tylko zmiany obowiązującego prawa, ale również niezwłocznego wprowadzenia w życie nowych regulacji prawnych” (wyrok TK z 7 lutego 2001 r., sygn. K 27/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 29, s. 164).

Trybunał Konstytucyjny podziela pogląd wnioskodawcy, że analizowana zasada zapewnia nie tylko ochronę podmiotów prywatnych, ale obowiązuje również w stosunkach między jednostkami samorządu terytorialnego a państwem. Należy jednak zwrócić uwagę na szczególną pozycję jednostek samorządu terytorialnego, odmienną od statusu podmiotów prywatnych, oraz na specyficzny charakter relacji łączących organy państwowe i organy samorządu terytorialnego. Organy państwowe mogą zasadnie oczekiwać, że jednostki samorządu terytorialnego będą wykonywać swoje zadania zgodnie z prawem w celu zaspokojenia potrzeb wspólnoty samorządowej. U podstaw relacji między wymienionymi podmiotami leży zasada lojalnej współpracy, zakładająca obustronne zaufanie między nimi. Zasada ochrony zaufania jednostek samorządu terytorialnego do państwa i stanowionego przez nie prawa funkcjonuje w kontekście tej szerszej zasady.

W świetle przedstawionych wyżej argumentów, organy gmin nie mogły zasadnie oczekiwać w 2003 r., że moc obowiązująca planów zagospodarowania przestrzennego uchwalonych przed 1 stycznia 1995 r. zostanie przedłużona. W konsekwencji zaskarżony przepis nie narusza zasad lojalnej współpracy między organami państwowymi a organami samorządu terytorialnego ani zasady zaufania do państwa i prawa w relacjach między jednostkami samorządu terytorialnego a państwem.

8. Zdaniem wnioskodawcy art. 87 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym narusza zasady przyzwoitej legislacji, nie zawierając przepisów przejściowych łagodzących negatywne konsekwencje utraty mocy obowiązującej przez miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego uchwalone przed 1 stycznia 1995 r. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wyjaśniał znaczenie zasady przyzwoitej legislacji. Zasada ta obejmuje m.in. wymóg formułowania przepisów prawnych w sposób precyzyjny i zrozumiały dla adresatów, wolny od niespójności oraz luk instrumentalnych, obowiązek ustanawiania odpowiedniej *vacatio legis* oraz należytego formułowania przepisów przejściowych przy wprowadzaniu zmian do systemu prawnego. Zasada przyzwoitej legislacji wyklucza także m.in. stwarzanie pozorów istnienia prawa poprzez stanowienie regulacji, które dla pewnej grupy osób (będących beneficjentami tej regulacji) wytwarzają sytuację, w której osoby te nigdy nie mogą z tej regulacji skorzystać.

Trybunał Konstytucyjny podziela pogląd wnioskodawcy, że utrata mocy obowiązującej miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego może prowadzić do negatywnych skutków w danej gminie, a jednocześnie brak jest przepisów przejściowych, które łagodziłyby negatywne skutki utraty mocy obowiązującej przez plany zagospodarowania przestrzennego. Z punktu widzenia rozpoznawanej sprawy istotne znaczenie mają jednak trzy okoliczności. Po pierwsze, należy wziąć pod uwagę szerokie kompetencje gmin w dziedzinie planowania przestrzennego przyznane przez ustawę z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Po drugie, należy podkreślić przedstawione wyżej obowiązki jednostek samorządu terytorialnego w zakresie zaspokajania potrzeb wspólnoty samorządowej. Po trzecie, należy uwzględnić długość okresu dostosowawczego, która wyniosła w sumie dziewięć lat.

Ustawodawca wyposażył w 2003 r. gminy w odpowiednie instrumenty prawne umożliwiające wykonywanie władztwa planistycznego. Na jednostkach samorządu

terytorialnego ciążył obowiązek takiego skorzystania z tych kompetencji, aby możliwie najpełniej zrealizować zadania w zakresie zagospodarowania i planowania przestrzennego. Jednocześnie dysponowały one wystarczającym czasem na ustanowienie nowych planów zagospodarowania przestrzennego. Utrata mocy obowiązującej miejscowych planów zagospodarowania nie powinna doprowadzić do wytworzenia próżni legislacyjnej, ponieważ była skorelowana z rozwiązaniami prawnymi umożliwiającymi gminom uniknięcie negatywnych konsekwencji tego faktu. Brak przepisów przejściowych może budzić wątpliwości z punktu widzenia trafności wprowadzonych rozwiązań, w rozpoznawanej sprawie nie ma jednak podstaw do stwierdzenia naruszenia art. 2 Konstytucji.

9. Wnioskodawca przedstawił również zarzut naruszenia zasady samodzielności gminy. Trybunał Konstytucyjny w wielu orzeczeniach precyzował znaczenie tej zasady. Rozwijając i systematyzując dotychczasowe orzecznictwo, Trybunał Konstytucyjny pragnie przypomnieć, że konstytucyjna zasada samodzielności jednostek samorządu terytorialnego oznacza w szczególności, że:

1) jednostki samorządu terytorialnego mają określony zakres zadań własnych związanych z zaspokajaniem potrzeb mieszkańców oraz zadań zleconych określonych przez ustawy;

2) jednostki samorządu terytorialnego samodzielnie realizują swoje zadania, wyrażając wolę mieszkańców;

3) ingerencja organów władzy wykonawczej w realizację tych zadań powinna zostać ograniczona do procedur nadzorczych opartych na kryterium legalności; jest ona dopuszczalna tylko w wypadkach określonych w ustawach;

4) ingerencja prawodawcza w sferę samodzielności samorządu terytorialnego wymaga zachowania formy ustawowej oraz poszanowania zasady zupełności regulacji ustawowych;

5) wszelka ingerencja w sferę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego musi być zgodna z zasadą proporcjonalności;

6) prawa i interesy jednostek samorządu terytorialnego podlegają ochronie sądowej.

Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego nie wyklucza uchwalania ustaw, które modyfikują podstawy wykonywania zasady zadań publicznych przez te jednostki. Uchwalenie nowych ustaw może prowadzić do utraty mocy obowiązującej przez akty normatywne wydane przez te jednostki na podstawie ustaw uchylonych. Trybunał Konstytucyjny nie podziela poglądu, że akt normatywny organu stanowiącego samorządu terytorialnego może zostać uchylony wyłącznie przez ten organ.

Ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przyznaje szeroki zakres władztwa planistycznego tym jednostkom i umożliwia samodzielne wykonywanie zadań z zakresu planowania przestrzennego. Jednostki samorządu terytorialnego mogą w szczególności swobodnie kształtować treść planów zagospodarowania przestrzennego, zastępując plany uchwalone przed 1 stycznia 1995 r. nowymi planami. Gminy mogą w szczególności przenieść do nowych planów te rozwiązania zawarte w dotychczasowych planach, które nie są sprzeczne z obowiązującymi obecnie przepisami ustawodawczymi. W świetle przedstawionych wyżej argumentów zaskarżony przepis nie narusza zasady samodzielności gmin w zakresie planowania przestrzennego ani nie uniemożliwia gminie wykonywania zadań publicznych, bo gmina może zawsze uchwalić plan zagospodarowania przestrzennego.

Wnioskodawca zarzuca również naruszenie art. 3 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego. W myśl tego przepisu samorząd terytorialny oznacza prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i

zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców. W świetle przedstawionych argumentów zaskarżony przepis nie ogranicza prawa gmin do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców.

10. Kolejny zarzut podniesiony przez wnioskodawcę dotyczy naruszenia art. 167 Konstytucji, gwarantującego samodzielność finansową gminy. Należy w związku z tym zauważyć, że zadania związane z opracowaniem miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w miejsce planów uchwalonych przed 1 stycznia 1995 r. zostało nałożone ustawą z 7 lipca 1994 r. Nowa ustawa nie zmodyfikowała zakresu tych zadań ani nie zmieniła – w stosunku do stanu sprzed jej wejścia w życie – poziomu dochodów gmin z tytułu tzw. renty planistycznej.

Należy też zauważyć, że brak miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie przekreśla możliwości pobierania tzw. renty planistycznej. Jeżeli decyzja o warunkach zabudowy wywołuje skutki w postaci wzrostu lub zmniejszenia wartości nieruchomości, stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące skutków planu miejscowego. Jeżeli w związku z wydaniem decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu wartość nieruchomości wzrosła, a właściciel lub użytkownik wieczysty zbywa tę nieruchomość, wójt, burmistrz albo prezydent miasta pobiera jednorazową opłatę ustaloną w tym planie, określoną w stosunku procentowym do wzrostu wartości nieruchomości. Opłata ta jest dochodem własnym gminy, a jej wysokość opłaty nie może przekraczać 30% wzrostu wartości nieruchomości.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego wobec faktu, że zaskarżony przepis nie wprowadza istotnych zmian w stosunku do wcześniejszych regulacji prawnych brak jest podstaw do stwierdzenia jego niezgodności z art. 167 Konstytucji.

11. Zdaniem wnioskodawcy zaskarżone przepisy naruszają prawo własności zagwarantowane w art. 21 i art. 64 Konstytucji. Należy w związku z tym zauważyć, że wymienione przepisy konstytucyjne zawierają ogólne gwarancje prawa własności, a własność jednostek samorządu terytorialnego została poddana pod ochronę przez art. 165 ust. 1 Konstytucji. W zakresie ochrony własności jednostek samorządu terytorialnego wzorzec kontroli stanowi przede wszystkim ten ostatni przepis.

Uzasadniając zarzut naruszenia prawa własności, wnioskodawca zwraca uwagę na naruszenie prawa własności podmiotów prywatnych – właścicieli nieruchomości położonych na obszarach, na których miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego utraciły moc obowiązującą. Wnioskodawca nie wyjaśnia natomiast bliżej, na czym miałyby polegać naruszenie prawa własności jednostek samorządu terytorialnego. Trybunał Konstytucyjny pragnie w tym miejscu po raz kolejny przypomnieć, że polski system kontroli konstytucyjności prawa opiera się na założeniu domniemania zgodności aktów normatywnych z Konstytucją, a ten, kto kwestionuje tę zgodność, musi przedstawić przekonujące argumenty podważające przyjęte domniemanie. Należy również raz jeszcze podkreślić, że ewentualne negatywne konsekwencje zaskarżonego przepisu dla własności komunalnej mogły zaktualizować się wyłącznie w razie bezczynności rad gminnych. W tych warunkach brak jest podstaw do stwierdzenia niezgodności zaskarżonego przepisu z art. 21 i art. 64 Konstytucji.

12. Wnioskodawca sformułował zarzut naruszenia art. 7 Konstytucji. Naruszenie tego przepisu zostało powiązane z naruszeniem innych norm konstytucyjnych. Należy w związku z tym przypomnieć, że wymieniony przepis stanowi, iż organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Ponieważ Trybunał Konstytucyjny nie

stwierdził naruszenia innych norm konstytucyjnych, nie ma podstaw do stwierdzenia naruszenia samego art. 7 Konstytucji.

Z przedstawionych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.